

Professor Dr. Hans Herbert von Arnim, Speyer

Wahl ohne Auswahl*

Die Parteien und nicht die Bürger bestimmen die Abgeordneten

Im Jahre 2004 finden – neben zahlreichen Kommunalwahlen – Parlamentswahlen in fünf Bundesländern und in Europa statt. Zugleich werden bestimmte Mängel des politischen Systems der Bundesrepublik zunehmend wahrgenommen und auch auf das bundesrepublikanische Wahlrecht zurückgeführt. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll zu ermitteln, wie sich dieses demokratische Fundamentalrecht der Bürger in der Praxis darstellt.

I. „Wahlrecht“ – das unbekannte Wesen

Zur Wahl gehen gilt immer noch als staatsbürgerliche Pflicht Nummer eins. Doch wie sieht es mit den Rechten des Bürgers aus? Was kann er mit seiner Stimme ausrichten? Die Parteien treffen ja fast alle wichtigen Entscheidungen ganz allein – vor und nach den Wahlen. Doch darüber wird offiziell wenig gesprochen. Die politische Bildung hat es bisher versäumt, den Bürgern das tatsächliche Funktionieren unseres Wahlsystems nahe zu bringen. Kaum ein Wähler, der sein demokratisches Grundrecht der Wahl ausübt, kennt die genauen Konsequenzen¹.

Bei Bundestagswahlen, den meisten Landtagswahlen und bei der Wahl der deutschen Mitglieder des Europäischen Parlaments sind die Entscheidungen, die formal in die Hand des Wählers gelegt sind, lange vor dem eigentlichen Wahltermin zum großen Teil schon getroffen. Nach dem in Deutschland vorherrschenden Wahlsystem haben die Parteien nicht nur das Monopol für die Aufstellung

der Kandidaten. Sie haben die Regeln vielmehr so gestaltet, dass sie den Bürgern vielfach sogar die Wahl selbst abnehmen.

Theoretisch kann etwa bei Bundestagswahlen jeder volljährige Deutsche in einem der 299 Bundestagswahlkreise kandidieren, wenn sich 200 Mitbürger finden, die seine Kandidatur mit ihrer Unterschrift stützen. Faktisch steht dieser Weg ins Parlament aber nur auf dem Papier. Seit den Fünfzigerjahren wurde kein unabhängiger Kandidat mehr in den Bundestag gewählt.

Die Parteien begnügen sich nicht mit ihrem Vorschlagsrecht, sondern entscheiden in der Praxis auch, wer bei den Wahlen Erfolg hat und ins Parlament kommt. Die Vielzahl von Wahlen zum Bundestag und zum Europäischen Parlament, zu sechzehn Landesparlamenten und zu Tausenden von Kreistagen, Stadt- und Gemeindevertretungen und die Heftigkeit der Wahlkämpfe erwecken zwar den Eindruck, als hätte der Bürger viel zu entscheiden. Aber der Schein trügt, zumindest hinsichtlich der besonders wichtigen Bundestags- und Europawahlen und

* Der Verfasser hat den Lehrstuhl „Öffentliches Recht und Verfassungslehre“ an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer inne.

1) Schmitt-Beck, Zeitschrift für Parlamentsfragen 1993, 393. Schmitt-Beck stellt zusammenfassend fest: „Die pessimistischen Diagnosen früherer Studien über die verbreitete Unkenntnis der Wähler bezüglich des Modus der Mandatsverteilung im Bundestag, der mit dem Zwei-Stimmen-Wahlsystem verbunden ist, haben sich in dieser Untersuchung bestätigt.“ (414).

der meisten Landtagswahlen. Von den 603 Abgeordneten, die nach dem 22. 9. 2002 in den Bundestag eingezogen sind, stand der größte Teil schon lange vorher namentlich fest. Das haben wir mit einer einschlägigen Untersuchung genau belegt. Auch von den 110 Abgeordneten, die am 2. 2. 2003 in den Hessischen Landtag gewählt wurden, haben wir den größten Teil schon lange vorher identifiziert. Dasselbe gilt für die 99 Europaabgeordneten, die am 13. 6. 2004 in das Straßburger Parlament gewählt werden. Dieses Verfahren ließe sich auch auf alle anderen im Jahr 2004 stattfindenden Parlamentswahlen anwenden: die Wahl der Bürgerschaft Hamburgs am 29. 2. 2004, die Wahl des Landtags Thüringen am 13. 6. 2004, die Wahl des saarländischen Landtags am 5. 9. 2004 und die Wahl der Landtage Brandenburg und Sachsen am 19. 9. 2004.

II. Entmündigung der Wähler durch starre Wahllisten

Bei Bundestagswahlen und den meisten Landtagswahlen hat jeder Wähler bekanntlich zwei Stimmen. Mit der Zweitstimme kann er aber nur starre Parteilisten ankreuzen, auf denen die Reihenfolge der Kandidaten – für den Wähler unveränderbar – festgelegt ist. Alle Personen, die die Parteigremien auf „sichere Listenplätze“ gesetzt haben, sind damit praktisch schon gewählt. Das erklärt die Gnadenlosigkeit, mit der parteiintern um sichere Listenplätze gekämpft wird. Dabei fielen etwa bei der Bundestagswahl 2002 dann so profilierte und ideenreiche Kandidaten wie der Grünen-Politiker *Oswald Metzger* bei seiner Partei durch. *Uschi Eid* und *Birgitt Bender* belegten dagegen vorderste Listenplätze bei den baden-württembergischen Grünen. Bei den Berliner Grünen erlangte schließlich – nach *Renate Künast* (Platz 1) – *Werner Schulz* den umkämpften Listenplatz 2, während der besonders profilierte *Christian Ströbele*, der allerdings öfters gegen den Stachel gelockt hatte, nicht genug Rückhalt in seiner Partei für einen aussichtsreichen Platz hatte. Dass *Ströbele* dann das Direktmandat in seinem Wahlkreis gewann, das erste Direktmandat eines Kandidaten der Grünen seit ihrem Bestehen, war eine Sensation und bestätigt als Ausnahme eher die Regel, dass nämlich die Parteien darüber entscheiden, wer ins Parlament kommt, und nicht die Wähler.

Wer in Baden-Württemberg den Grünen seine Stimme gab, musste auch *Rezzo Schlauch*, der auf Steuerzahlerkosten nach Bangkok geflogen war, in Kauf nehmen, selbst wenn er ihn gerne abgewählt hätte. Und FDP-Wähler in Nordrhein-Westfalen verhalfen *Jürgen Möllemann* zu einem Bundestagsmandat, ob sie wollten oder nicht. Auch fast alle Abgeordneten der bayerischen SPD, die im CSU-Land kaum Chancen haben, Wahlkreise zu gewinnen, kamen über die Liste in den Bundestag, und für CDU-Abgeordnete im bisherigen SPD-Land Brandenburg galt Entsprechendes.

Die Kandidaten, selbst die auf ganz sicheren Plätzen, sind den Wählern oft unbekannt – und sollen dies offenbar auch bleiben: Ihre Namen werden – mit Ausnahme der ersten fünf – nicht einmal auf den Wahlzetteln genannt.

Bei der am 13. 6. 2004 anstehenden Europawahl haben deutsche Wähler nur eine Stimme. Es besteht ein reines Verhältniswahlrecht mit starren Listen. Der Wähler kann deshalb die personelle Zusammensetzung des Europäischen Parlaments überhaupt nicht beeinflussen. 77 Abgeordnete, das heißt 78%, stehen jetzt schon namentlich fest, weil sie auf sicheren Listenplätzen stehen. Damit sind zum Beispiel *Martin Schulz*, der die Bundesliste der SPD anführt, und *Klaus-Heiner Lehne*, der auf der nordrhein-

westfälischen CDU-Liste steht, jetzt faktisch schon gewählt, obwohl sie bei der Auseinandersetzung um die EU-Diäten die Öffentlichkeit durch Falschmeldungen getäuscht haben² und manche Wähler sie deshalb vielleicht nicht mehr im Parlament sehen möchten.

III. Wahl durch die Hintertür

Aber auch mit der Erststimme hat der Wähler auf Bundes- und vielfach auf Landesebene – bei Europawahlen gibt es ohnehin keine Wahlkreise und damit keine Wahlkreisstimme – oft keine wirkliche Wahl. Richtig ist zwar, dass die Wahlkreiskandidaten etwa in den 299 Bundestagswahlkreisen persönlich um die Erststimmen werben. Wer die meisten Stimmen erhält, zieht in den Bundestag ein, so dass die Wähler den Eindruck gewinnen, sie trafen tatsächlich eine Auswahl. In Wahrheit haben – abgesehen von *Ströbele* und vereinzelt PDS-Kandidaten – regelmäßig nur Kandidaten der beiden großen Parteien überhaupt eine Chance, einen Wahlkreis zu gewinnen. Aber auch von ihnen sind viele über die Liste abgesichert und kommen deshalb sogar dann in den Bundestag, wenn sie im Wahlkreis nur sehr wenige Erststimmen erhalten. Alles Wahlkampfgetöse ist dann nur Inszenierung, um darüber hinwegzutäuschen, dass der Bürger in Wahrheit nichts mehr zu entscheiden hat.

In der SPD gilt sogar die Regel, dass nur solche Personen auf die Landesliste kommen, die auch in einem Wahlkreis kandidieren. Davon gibt es nur wenige Ausnahmen für Spitzenpolitiker wie *Gerhard Schröder*, *Franz Müntefering* und *Hans Eichel*, die bei der letzten Bundestagswahl in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Hessen die SPD-Listen anführten. Dem (bis dahin) parteilosen Wirtschaftsminister *Müller*, der keinen Wahlkreis „übernehmen“ wollte, wurde dagegen eine Ausnahme und damit ein aussichtsreicher Listenplatz in Nordrhein-Westfalen verweigert.

So „kämpften“, um einige Beispiele zu nennen, im Wahlkreis Montabaur *Rudolf Scharping* und *Joachim Hörster* um das Mandat. Beiden war der Einzug in den Bundestag – wegen ihrer Spitzenplätze auf den rheinland-pfälzischen Landeslisten ihrer Parteien – aber schon sicher. (Zwar verlor *Scharping* seinen Wahlkreis Montabaur – wohl auf Grund der vielen Fettnäpfchen, in die er getreten war, und der Hunzinger-Affäre –, aber er kam über die Liste dennoch sicher in den Bundestag). Ähnlich abgesichert waren etwa *Dagmar Schmidt* und *Friedrich Merz* im Hochsauerland-Wahlkreis oder *Edelgard Bulmahn* und *Friedbert Pflüger* im Wahlkreis Stadt Hannover II. Im Wahlkreis Hamm-Unna II konnte man sogar drei Kandidaten zu ihrer vorher schon gewonnenen „Wahl“ gratulieren: *Dieter Wiefelspütz*, *Laurenz Meyer* und *Jörg van Essen*.

IV. In Parteihochburgen: Diktat der Parteien

Hinzu kommt: Viele Wahlkreise sind für eine der beiden großen Parteien absolut sicher. Diese kann damit den Bürgern ihren Abgeordneten „faktisch diktieren“³.

Hochburgen der Union sind meist durch einen besonders hohen Anteil an Katholiken gekennzeichnet und liegen regelmäßig in ländlichen Gegenden. Beispiele für entsprechende Bundestagswahlkreise sind Paderborn (wo *Gerhard Wächter* ganz sicher ins Parlament einzog), Biberach (wo *Franz Romer* „kandidierte“) oder Straubing (wo *Ernst Hinsken* schon lange vorher gewonnen hatte). Hochburgen der SPD sind dagegen Arbeitermetropolen,

2) S. Focus v. 9. 2. 2004, S. 26; v. Armin, ZRP 2004, 95.

3) BVerfGE 41, 399 (418) = NJW 1976, 1193.

insbesondere Ruhrgebietsstädte wie zum Beispiel Gelsenkirchen (wo Joachim Proß sein Bundestagsmandat sicher hatte) und Duisburg (wo Petra Weis und Johannes Pflug in den beiden Wahlkreisen praktisch schon mit ihrer Nominierung gewählt waren). Hier kann die Mehrheit aus inneren sozialpsychischen Bindungen heraus gar nicht anders als den Kandidaten zu wählen, den „ihre“ Partei präsentiert⁴.

V. Fatale Konsequenzen

Die Entmachtung der Bürger bei der Auswahl der Abgeordneten hat fatale Weiterungen. Wenn die Wahl und die Wiederwahl und damit der Einstieg in die gut dotierte berufspolitische Laufbahn ganz überwiegend von den Parteien und nicht von den Wählern abhängt, werden innerparteiliche Verbindungen und der parteiinterne Goodwill des Abgeordneten unvergleichlich viel wichtiger als alles andere. Die Anerkennung im Volk und die Leistung als Abgeordneter werden dagegen zweitrangig. Das führt zu einer Verkehrung der demokratischen Idee: Dem angehenden Abgeordneten kann sein Ansehen bei den Wählern fast gleichgültig sein, wenn er nur in der Partei über die nötige Unterstützung verfügt, die ihm eine aussichtsreiche Nominierung sichert. Dies dürfte eine der Ursachen für die zunehmende Abgehobenheit und Bürgerferne von Politikern sein und für ihr geringes Ansehen. Von den Parteien aufgezwungenen Repräsentanten dürften die Bürger eher mit Vorbehalt und Misstrauen begegnen als frei gewählten.

Auch der verbreitete Versuch von Politikern und Feuilletonisten, dem Volk den Schwarzen Peter zurückzuspielen, ist untauglich. Er kleidet sich meist in die Behauptung, wir Deutschen hätten die Politiker, die wir verdienen. Doch diese These wäre nur schlüssig, wenn wir unsere Abgeordneten wirklich selbst wählen könnten, und dies ist eben nicht der Fall – auf Grund von Wahlregeln, die die politische Klasse im eigenen Sekuritätsinteresse gemacht hat.

Allein von den Parteien bestimmte Abgeordnete tendieren dem Typus nach zu „Parteisoldaten“, wie der frühere SPD-Politiker Hans Apel aus eigener Erfahrung feststellt. Sie verdanken ihrer Partei alles und tendieren dazu, bei ihren Entscheidungen der Parteiräson im Zweifel den Vorrang zu geben. Abgeordnete, die ihr (grundgesetzlich garantiertes) freies Mandat wirklich frei ausüben und notfalls auch von Mehrheitsbeschlüssen ihrer Fraktion abweichen wollen, passen nicht in dieses Bild und riskieren, von der Parteiführung diszipliniert und bei der nächsten Wahl nicht wieder aufgestellt zu werden.

Unser Wahlsystem verschafft den Parteien praktisch das Monopol auf die Rekrutierung der Politiker im Staat. Doch dass hier große Probleme bestehen, ist ein offenes Geheimnis. Die Ochsentour in den Parteien verlangt viel Zeit und macht Ortswechsel praktisch unmöglich. Qualifizierte, viel gefragte Leute können sich das kaum leisten. Es sind deshalb in übergroßer Zahl Beamte, insbesondere Lehrer, und Funktionäre, die das Rennen um die sicheren Kandidaturen machen⁵.

Diese Zusammenhänge werden übersehen, wenn mehr Geld für Politiker gefordert wird, um deren Qualität zu verbessern, ohne die Änderung des Wahlsystems als Vorbedingung mit zu fordern⁶. Entscheiden parteiinterne Verbindungen und nicht Leistung, steigern höhere Bezüge nur die Prämien auf Kungelei, ohne für Seiteneinsteiger wirklich den Weg frei zu machen. Dennoch sitzen viele Kommentatoren – wegen Vernachlässigung der parteiinternen Rekrutierungsmuster – immer wieder dem Missverständnis auf, auch in der Politik gälte der marktwirtschaftliche

Grundsatz, dass man umso mehr Geld zahlen müsse, je bessere Leute man gewinnen wolle. Ob das in der Wirtschaft überhaupt stimmt, sei hier dahingestellt. In der Politik trifft der Grundsatz jedenfalls gerade nicht zu. Die Nominierungsentscheidungen sind völlig vermachtet. Es herrscht kein offener Markt mit fairem Wettbewerb.

Und vor allem: Unser Wahlsystem nimmt dem Wähler die Möglichkeit, schlechte Politiker durch Abwahl bei den nächsten Wahlen zu „bestrafen“. Das gilt nicht nur für den einzelnen Abgeordneten, sondern zum guten Teil auch für die Regierung. In Deutschland kommen Regierungen – auf Grund des vorherrschenden Verhältniswahlrechts – regelmäßig nur durch Koalitionen von zwei oder mehr Parteien zu Stande⁷. Der Wähler bestimmt zwar die Stärke der Parteien im Bundestag. Wer letztlich die Regierung bildet und den Kanzler stellt, machen die Parteiführungen aber unter sich aus – in Koalitionsabsprachen nach der Wahl. Vorherige Koalitionsaussagen werden nicht immer gemacht oder auch nicht eingehalten. Regierungswechsel im Bund sind in der Vergangenheit meist nicht durch Wahlen, sondern durch Bildung neuer Koalitionen erfolgt. Davon gibt es nur eine Ausnahme: der Regierungswechsel von 1998.

Selbst zwischen den einzelnen Parteien, die sich sowieso immer ähnlicher werden, zu unterscheiden und sie für bestimmte politische Maßnahmen verantwortlich zu machen, wird für den Wähler zunehmend unmöglich. Welcher Teil der Regierungspolitik etwa der derzeitigen roten oder grünen Koalitionspartei zu „verdanken“ ist, kann der Wähler kaum mehr ausmachen. Hinzu kommt, dass der Bundesrat fast allen wichtigen Bundesgesetzen zustimmen muss, und der ist in den vergangenen Jahrzehnten überwiegend in der Hand der Opposition gewesen. Wenn Regierung und Opposition gemeinsam Maßnahmen beschließen, die der Bürger ablehnt, wen soll der dann noch abwählen? Die politische Verantwortlichkeit verflüchtigt sich. Ist die mangelnde Verantwortlichkeit der Politik gegenüber dem Wähler nicht vielleicht die zentrale Ursache für deren viel beklagte Handlungsunfähigkeit? Jedenfalls mangelt es bei uns am demokratischen Minimum, dass wir nämlich schlechte Politiker „ohne Blutvergießen wieder loswerden können“ (Karl Raimund Popper). Im Modell der verantwortlichen Parteienregierung („responsible party government“) wählen die Bürger zwischen alternativen Parteien, von denen eine die Mehrheit im Parlament besitzt und die Regierung stellt. Sind die Bürger mit ihren Leistungen unzufrieden, so wählen sie die Regierungspartei bei den nächsten Parlamentswahlen ab und bringen die Opposition an die Macht. Doch an einem solchen System, wie es etwa in Großbritannien besteht, fehlt es in der Bundesrepublik Deutschland. Das hat Popper selbst eindringlich dargelegt⁸.

4) Forschungsgruppe Wahlen, Bundestagswahl 1998. Eine Analyse der Wahl vom 27. September 1998, 1998, S. 39 ff.

5) Paprotny, Der Alltag der niedersächsischen Landtagsabgeordneten, 1995, S. 105 f.; Pfeiffer, Die Neue Gesellschaft – Frankfurter Hefte 1997, 392; Guha, Seiteneinsteiger oder die ungenutzte Chance der Parteien zur Regeneration, Vorgänge 1998, S. 54 ff.; ders., in: von Arnim, Reform der Parteiendemokratie, 2003, S. 31 ff.; Klages, Republik in guten Händen?, 2001, S. 34 ff., 50 ff.

6) So zum Beispiel Nomenmacher, FAZ v. 8. 1. 1997; Glotz, Die Zeit v. 18. 7. 2002; Mishra, Rheinischer Merkur v. 25. 7. 2002. Dazu von Arnim, Fetter Bauch regiert nicht gern, 1997, S. 162 f.; ders., ZRP 2003, 235 (240).

7) Auf Bundesebene erreichte nur einmal eine Partei die absolute Mehrheit: die Union bei der Bundestagswahl 1957. Sie ging aber dennoch eine Koalition mit der Deutschen Partei ein.

8) Popper, The open society and its enemies revisited, The Economist, April 23, 1988, S. 25 ff.; ders., Über das Problem der Demokratie, in: Labenstein/Matthöfer, Leidenschaft zur praktischen Vernunft. Festschr. f. Helmut Schmidt zum 70. Geburtstag, 1989, S. 391 ff.

Auf der europäischen Ebene macht das Wahlrecht mit starren Listen noch weniger Sinn. Das Europäische Parlament hat zwar in den letzten Jahren und Jahrzehnten an Kompetenzen und Entscheidungsbefugnissen hinzugewonnen. Andererseits hat es weiterhin weder die Haupt-Gesetzgebungskompetenz (die liegt beim Rat) noch das Initiativrecht (das liegt bei der Kommission) noch die uneingeschränkte Kompetenz, eine europäische Exekutive zu wählen. Hier kann der Wähler erst recht nicht erkennen, welche Partei oder Parteiengruppierung für welches Projekt Verantwortung trägt, ein Faktor, der die Abgehobenheit des „Raumschiffs Brüssel“⁹ mit begründet und auch in der immer weiter absinkenden Beteiligung an Europawahlen ihren Ausdruck findet. Umso wichtiger ist es, das Wahlrecht zu ändern und den Bürgern wenigstens die Auswahl der Personen, die sie im Europäischen Parlament repräsentieren sollen, zu ermöglichen.

VI. Volksvertretung ohne Volk – Parlament ohne Legitimation

Die Wahlrechtsfrage betrifft letztlich die Fundamente unseres Gemeinwesens¹⁰. Deshalb scheut die politische Klasse auch eine öffentliche Diskussion darüber. Kaum einer hat die Schlüsselrolle des Wahlrechts so gut auf den Begriff gebracht wie der spanische Kulturphilosoph und Essayist *Ortega y Gasset*:

„Das Heil der Demokratie hängt von einer geringfügigen technischen Einzelheit ab: vom Wahlrecht. Alles andere ist sekundär.“

Das gilt erst recht für eine rein repräsentative Demokratie wie die Bundesrepublik Deutschland. Hier haben die Bürger nicht die Möglichkeit, notfalls selbst Gesetze zu machen. Dies tun – stellvertretend für die Bürger – allein die „Volksvertreter“. Diese müssen dann aber wirklich vom Volk gewählt sein – frei und unmittelbar, wie es das Grundgesetz eigentlich verlangt (Art. 28 I 2, 38 I 1 GG) – und von ihm bei den nächsten Wahlen auch wieder abgewählt werden können¹¹. Sonst drohen die Repräsentanten ihre Legitimation und die Demokratie ihre Basis zu verlieren.

VII. Reformen sind überfällig

Wie vieles andere in unserem Land muss auch das Wahlrecht grundlegend reformiert werden. Diese Reform ist, da sie die demokratische Infrastruktur betrifft, sogar vorrangig. Die Dominanz der Parteien muss zu Gunsten der Bürger zurückgedrängt werden, so dass die Parteien bei der Wahl an der Willensbildung des Volkes mitwirken (wie es das Grundgesetz in Art. 21 bestimmt), statt diese zu beherrschen.

Eine (ziemlich weitgehende) Möglichkeit wäre die Einführung der relativen Mehrheitswahl wie in Großbritannien. Dann würden die Wähler durch ihre Wahl entscheiden, wer die Regierung bildet und nicht die Parteien nach der Wahl¹². Das hatte auch *Popper* der Bundesrepublik zur Wiederherstellung verantwortlicher Politik nahegelegt¹³.

Ein weiterer Weg wäre die Einführung von Vorwahlen der Kandidaten in den Wahlkreisen¹⁴, wie sie zum Beispiel der Generalsekretär der SPD *Franz Müntefering* vor zwei Jahren in die öffentliche Diskussion gebracht hatte. Er konnte sich damit in seiner Partei aber nicht durchsetzen. Dabei könnten Wahlen und Vorwahlen auch in einem Akt erfolgen, indem jede Partei mehrere Kandidaten aufzustellen hätte¹⁵. Vorwahlen oder ähnliche Verfahren würden verhindern, dass Parteien in ihren Hochburgen den Bürgern die Abgeordneten diktieren.

In jedem Fall müsste man die starren Wahllisten, die die Kandidaten vor dem Wählerwillen abschirmen, flexibilisie-

ren. Die Wähler müssen bestimmte Kandidaten auf den Listen vorziehen, also Präferenzstimmen vergeben können, wie dies viele andere westliche Demokratien mit Erfolg praktizieren. Und auch wir haben Derartiges schon vielfach auf Kommunal- und teilweise auch auf Landesebene. Absolut sichere Listenplätze gäbe es dann nicht mehr. Besonders bei den Europawahlen wäre eine verbesserte Repräsentation der Bevölkerung zur Herstellung einer höheren Legitimation der Europaabgeordneten dringend notwendig.

Die Enquete-Kommission Verfassungsreform¹⁶ hat die Einführung von Präferenzstimmen, also den letztgenannten Reformvorschlag, schon vor 28 Jahren empfohlen, und der frühere Bundespräsident *Roman Herzog* hat die Forderung in seiner Rede zum 50-jährigen Bestehen der Bundesrepublik wieder aufgegriffen¹⁷. Ihre Realisierung ist heute – angesichts der zunehmenden Zementierung der Parteienmacht mit all ihren schädlichen Auswirkungen – noch viel dringlicher. Auch Bundestagsparteien treten zumindest in ihren Programmen für die Abschaffung der starren Listen ein. Doch geschehen ist auf Landes-, Bundes- und Europaebene bisher nichts. Die machtpolitischen Widerstände sind einfach zu groß. Dass Reformen in der Bundesrepublik weniger ein Erkenntnis-, als vielmehr ein Umsetzungsproblem sind (so wiederum *Herzog* in seiner „Rück-Rede“), wird beim Wahlrecht ganz besonders deutlich.

Deshalb gibt es wohl nur zwei erfolgversprechende Wege, den gordischen Knoten zu lösen. Der eine Weg wäre ein Machtwort aus Karlsruhe durch ein Urteil, das das derzeitige Wahlrecht für verfassungswidrig erklärt und damit die Reform erzwingt¹⁸. Ein solches Urteil würde das geltende Wahlrecht allerdings voraussichtlich nicht sofort für nichtig erklären, sondern erst nach Ablauf einer bestimmten Frist, so dass dem Gesetzgeber ausreichend Zeit für die Reform bliebe. Dadurch würde vermieden, dass mit einem Schlag allen Verfassungsorganen ihre demokratische Legitimation entzogen würde, auch dem *BVerfG* selbst.

Der andere Weg wäre die Volksgesetzgebung durch Volksbegehren und Volksentscheid, wie sie auf Landesebene, also für das Landtags- und Kommunalwahlrecht, jetzt schon möglich ist¹⁹.

– Können die Repräsentanten nicht mehr von den Bürgern ausgewählt und politisch verantwortlich gemacht werden, sollten die Bürger – sozusagen als Ventil – die Möglichkeit erhalten, politische Entscheidungen notfalls selbst zu treffen.

9) *Andreas Oldag/Hans-Martin Tillack*, Raumschiff Brüssel. Wie die Demokratie in Europa scheitert, 2003.

10) S. von Arnim, Das System, 2001, (Taschenbuchausgabe 2004), S. 127 ff.

11) S. von Arnim, JZ 2002, 578.

12) *Papier*, FAZ v. 27. 11. 2003; *Damstadt*, Die Konsensfalle, 2004, S. 94.

13) *Popper*, Über das Problem der Demokratie (o. Fußn. 8), S. 392 ff.

14) Dazu ausführlich *Siefken*, Zeitschrift für Parlamentsfragen 2002, 531 m. w. Nachw. S. auch schon das Minderheitsvotum von *Dürig, Ellwein* und *Scheuch*, Besondere Stellungnahme der Professoren *Dürig, Ellwein* und *Scheuch* zur Einführung einer Vorwahl (Primary) für die Kandidatenaufstellung, in: Beirat für Fragen der Wahlrechtsreform: Zur Neugestaltung des Bundestagswahlrechts, Bericht des vom Bundesminister des Inneren eingesetzten Beirats für Fragen der Wahlrechtsreform, 1968, S. 63 ff.; *Müller-Wigley*, Politische Studien 1971, 337; *Magiera*, Die Vorwahlen (Primaries) in den Vereinigten Staaten. Demokratisierung von Wahlen und Parteien, 1971; *ders.*, Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart 1973, 621; *Hübner*, in: *Bocklet*, Das Regierungssystem des Freistaats Bayern, Bd. 2, 1979, S. 279, 289 ff.

15) *Müller-Wigley*, o. Fußn. 14; *Hübner*, o. Fußn. 14.

16) BT-Dr 7/5924, S. 17 ff.

17) *Herzog*, Fünfzig Jahre Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, Bulletin der Bundesregierung, 1999, S. 345, 347.

18) Dazu von Arnim, JZ 2002, 578 (588).

19) Vor diesem Hintergrund erscheint die Einführung direktdemokratischer Instrumente auch auf Bundesebene doppelt wichtig.

- Da Abgeordnete sich erfahrungsgemäß schwer tun, das Wahlsystem, mit dem sie selbst Erfolg hatten, zu ändern, kann, wenn das Verfassungsgericht nicht eingreift, die erforderliche Reform wohl nur im Wege von Volksbegehren und Volksentscheid durchgesetzt werden. In Hamburg ist eine dahingehende Initiative zur Verbesserung des Wahlrechts zum Landesparlament gerade im Gang²⁰. Nachdem das Antragsverfahren er-

folgreich durchlaufen war, wurden im Herbst 2003 in 14 Tagen in freier Sammlung rund 80 000 Unterschriften für das Volksbegehren gesammelt (erforderlich waren 5% der Wahlberechtigten, das sind rund 60 000). Voraussichtlich im Juni 2004 folgt dann die Volksabstimmung.

20) www.mehr-buergerrechte.de.